

الگوی نظری خطمشی گذاری برای اصلاح نظام اداری در جمهوری اسلامی ایران مبتنی بر روش داده بنیاد

احمد ابوالحسنی رنجبر*

کرم اله دانش فرد**

ابوالحسن فقیهی***

چکیده

نظام اداری در ایران یکی از زیرساخت‌های مهم توسعه محسوب می‌شود. هدف پژوهش حاضر، ارائه الگوی خطمشی گذاری اصلاح نظام اداری در ایران است. روش پژوهش از نوع ترکیبی با استفاده از نظریه داده بنیاد انجام شده است. برای جمع آوری داده‌ها از ابزار مصاحبه به منظور شناسایی و کسب نظر خبرگان نظام اداری بهره برده شده است. همچنین به منظور آزمایش مدل، از پرسشنامه و برای تحلیل داده‌ها از مدل سازی معادلات ساختاری استفاده شده است. قضیه‌های پژوهش پس از تحلیل داده‌ها و آزمون الگو ارائه شدند. بر اساس نتایج، مقوله‌های بهره‌وری، مدیریتی، ساختاری و سازمان‌دهی، سرمایه انسانی، ارتباطات بین‌المللی و قوانین و مقررات به‌عنوان عوامل علی به همراه عوامل زمینه‌ای و مداخله‌گر بر دستور کار خطمشی‌های اصلاح نظام اداری مؤثر است و همچنین اجرای راهبردهای پیشنهادی منجر به پیامدهای بهبود اصلاح نظام اداری خواهد شد.

واژه‌های کلیدی: نظام اداری، خطمشی گذاری، شبکه اجتماعی، کانون تفکر

* دانشجوی دکتری گروه مدیریت دولتی، واحد علوم و تحقیقات، دانشگاه آزاد اسلامی، تهران، ایران
Abolhasani_Ahmad@yahoo.com

** استاد گروه مدیریت دولتی، واحد علوم و تحقیقات، دانشگاه آزاد اسلامی، تهران، ایران
Daneshfard@srbiau.ac.ir (نویسنده مسئول)

*** استاد گروه مدیریت دولتی، واحد علوم و تحقیقات، دانشگاه آزاد اسلامی، تهران، ایران
A.faghihi@srbiau.ac.ir

تاریخ پذیرش: ۹۷/۶/۷

تاریخ دریافت: ۹۷/۲/۱۹

فصلنامه راهبرد، سال بیست و هفتم، شماره هشتاد و نه، زمستان ۱۳۹۷، صص ۱۷۶-۱۵۱

مقدمه

هر روزه شاهدیم دستگاه‌های اجرایی در جستجوی راه‌حلی برای مسائل و مشکلات جامعه هستند. آنها بر روی بعضی از این مسائل تأکید می‌ورزند، برای آنها اولویت خاص قائل شده و خارج از نوبت رسیدگی می‌کنند؛ اما بعضی از این مسائل مورد توجه و تأکید قرار نمی‌گیرند و بعد از مدتی به فراموشی سپرده می‌شوند (دانش‌فرد، ۱۳۹۵: ۱۲۸). نخستین و مهم‌ترین مرحله از چرخه و فرایند خط‌مشی‌گذاری، دستور کار است که به شناسایی مسائل می‌پردازد (هاولت و رامش،^۱ ۱۳۹۴: ۱۶۱) و به‌عنوان یکی از اولویت‌های کشور، مورد توجه خط‌مشی‌گذاران قرار دارد (منوریان و دیگران، ۱۳۹۵: ۲۳۴).

نحوه قرار گرفتن مسائل در دستور کار دستگاه‌های خط‌مشی‌گذار، پیچیدگی زیادی دارد و احزاب، گروه‌ها و حتی خود دولت بر این فرایند تأثیرگذار هستند (الوانی، ۱۳۹۵: ۷۶). پیشنهادها و برنامه‌های اصلاح و تحول نظام اداری در ایران، معمولاً به‌صورت لایحه از طرف قوه مجریه به قوه مقننه ارسال می‌شود.

تمرکز تحول و اصلاح اداری بر بهبود توانمندی‌های نظام اداری برای انجام کارآمد و وظایف دولت است (منوریان، ۱۳۹۴: ۸۴۸). نظام اداری ابزار کار و ماشین اجرایی مدیریت دولتی است. مطالعات میدانی ناچیز درخصوص طراحی الگوی نظام اداری در جوامع در حال توسعه از جمله ایران، نقص عمده‌ای به شمار می‌رود و وجود نظام اداری ملی به نسبت مدرن، می‌تواند پیش‌نیاز نوسازی اجتماعی محسوب شود (محمدی و دیگران، ۱۳۹۵: ۶۰۹).

برای دستیابی به توسعه در ایران، اصلاح نظام اداری ضروری است (عسکری‌آزاد، ۱۳۹۲). در ۴۰ سال اخیر، بخشی از برنامه‌های تحول اداری دیگر کشورها به نظام اداری ایران انتقال یافته است (دانایی‌فرد و دیگران، ۱۳۹۱: ۶). نیاز فوری و جدی به اصلاح نظام اداری در ایران بدیهی است و پیشرفت کشور به نظام اداری و بوروکراسی آن وابسته است (نجف‌بیگی، ۱۳۸۸: ۷۴).

با توجه به اهمیتی که نظام اداری و اصلاح آن در سیاست‌های ابلاغی مقام معظم رهبری و برنامه‌های دولت دارد، پژوهش‌های متعددی در این زمینه انجام شده است. در این پژوهش، الگوی نظری خط‌مشی‌گذاری برای اصلاح نظام اداری در جمهوری اسلامی ایران ارائه شده است.

بررسی نتایج تحقیقات نشان می‌دهد کانون‌های تفکر و شبکه‌های اجتماعی بر خط‌مشی‌گذاری در نظام اداری تأثیرگذار هستند که در ایران به دلیل ضعف و کمبود کانون‌های تفکر مؤثر و اغلب وجود اطلاعات ناقص، نادرست یا پردازش نشده و کمبود شبکه‌های اجتماعی منسجم و پایدار به این نقش اساسی کمتر توجه شده است. الگوی موجود به نقش کانون‌های تفکر و شبکه‌های اجتماعی توجه نکرده است، لذا با توجه به عدم تبیین کلی از فرایند اثرگذاری شبکه‌های اجتماعی و کانون‌های تفکر بر فرایند دستور کار خط‌مشی‌گذاری نظام اداری در ایران و نبود یک نظریه درخصوص این موضوع است. مسئله پژوهش حاضر، نبود الگوی دستور کار خط‌مشی‌های اصلاح نظام اداری در ایران بر اساس نقش کانون‌های تفکر و شبکه‌های اجتماعی است.

با توجه به اینکه خط‌مشی‌گذاران نمی‌توانند در تمامی زمینه‌ها علم و آگاهی داشته باشند و از طرفی پاسخ به نیازهای محیطی و توجه به افکار عمومی نیز از وظایف آنان است، لذا در قرار دادن موضوعات و مسائل نظام اداری در دستور کار، از کانون‌های تفکر و شبکه‌های اجتماعی تأثیر می‌پذیرند. شرایط علی، مداخله‌گر و عوامل زمینه‌ای مؤثر بر خط‌مشی‌گذاری اصلاح نظام اداری کدامند؟ راهبردهای خط‌مشی‌گذاری اصلاح نظام اداری چیست و چه پیامدهایی را به دنبال دارند؟ کانون‌های تفکر و شبکه‌های اجتماعی چه نقشی در فرایند خط‌مشی‌گذاری

اصلاح نظام اداری دارند؟ این پرسش‌ها و پرسش‌هایی مشابه، به عنوان بخشی از رویکرد مورد استفاده در این پژوهش مورد توجه قرار گرفته‌اند و به آنها پاسخ داده شده است.

۱. چارچوب نظری پژوهش

۱-۱. پیشینه پژوهش

کشورهای در حال توسعه از جمله ایران، نظام اداری ناکارآمدی دارند (الوانی و سلطانی عربشاهی، ۱۳۷۸) و این نظام ناکارآمد، مانعی برای توسعه است (فقیهی و دانایی‌فرد، ۱۳۸۵). کینگ (۱۹۷۶)، سایمون و هافبرت (۱۹۷۴) با ارائه مدل کیف علیت در خط‌مشی‌گذاری معتقدند که متغیرهای مؤثر در شکل‌گیری دستور کار به‌عنوان مجموعه‌ای از عوامل علی شناسایی می‌شوند که آثار ترکیبی آنها خط‌مشی‌ها را می‌سازند. سازمان‌های غیردولتی و گروه‌های مرتبط با نظام اداری در توسعه و اجرای برنامه‌ها و خط‌مشی‌های اصلاح نظام اداری نقش به‌سزایی ایفا می‌کنند (هاولت، رامش، ۱۳۹۴: ۱۱۹).

عوامل مؤثری از جمله گروه‌های اجتماعی، ذی‌نفوذ، ذی‌نفع، فشار (دانش‌فرد، ۱۳۹۵؛ دانایی‌فرد و همکاران، ۱۳۹۲)، رسانه‌های جمعی، احزاب (هاولت، ۱۳۹۴)، مؤسسات پژوهشی و دانشگاهی (استون^۱، ۲۰۰۰)، شبکه‌های موضوعی (قلی‌پور، ۱۳۹۳)، گروه‌های بنیادی، شبکه‌های اجتماعی (ساباتیه^۲، ۱۳۹۳؛ تسلیمی، ۱۳۹۴) و کانون‌های تفکر (لاجوردی، ۱۳۹۰) فعال هستند تا مسائلی را اولویت‌دار جلوه دهند و به دستور کار خط‌مشی‌گذاری وارد شوند. دانایی‌فرد و همکاران (۱۳۹۲) معتقدند که کانون‌های تفکر، مراکزی علمی و پژوهشی تولید ایده و فکر محسوب می‌شوند که در ظرفیت خط‌مشی‌گذاری و تصمیم‌گیری‌های راهبردی، سیاست‌گذاری‌ها و در چرخه خط‌مشی عمومی نقش تعیین‌کننده‌ای دارند. برای کاهش خطاهای خط‌مشی‌گذاران باید ظرفیت‌های خط‌مشی‌گذاری عمومی ارتقا

1. Stone

2. Sabatier

یابد (لاجوردی، ۱۳۹۰) و کانون‌های تفکر^۱ و شبکه‌های اجتماعی^۲ می‌توانند فراهم‌کننده این ارتقاء باشند.

لاجوردی (۱۳۹۰) و الوانی (۱۳۸۶) معتقدند که در جوامع پیشرفته، کانون‌های تفکر و شبکه‌های اجتماعی بر دستور کار خط‌مشی‌گذاری تأثیرگذار هستند. همچنین نتایج پژوهش‌های بل^۳ (۲۰۰۵)، تانرت (۲۰۰۶)، لگرید و کریستنسن^۴ (۲۰۰۸) و کیتونن^۵ (۲۰۰۸) نشان می‌دهد کانون‌های تفکر و شبکه‌های اجتماعی بر دستور کار خط‌مشی‌گذاری در نظام اداری تأثیرگذار هستند. پورمعصوم (۱۳۸۸) در پژوهش خود با عنوان «کانون‌های تفکر و نقش آن در تصمیم‌گیری مدیران» به این نتیجه رسید که کانون‌های تفکر با انجام مطالعات بین‌رشته‌ای و با به‌کارگیری کارشناسان متعدد، خوراک فکری لازم را در حوزه‌های مختلف برای مدیران و سیاست‌گذاران جامعه تأمین می‌کنند و در خط‌مشی‌گذاری تأثیرگذار هستند.

سهراب‌پور (۱۳۸۸) در پژوهشی با عنوان «بررسی نقش و جایگاه کانون‌های تفکر در حوزه سیاست‌گذاری در چند کشور جهان و ایران» به این نتیجه رسید که بخش مهمی از تصمیم‌سازی‌ها، تصمیم‌گیری‌ها و سیاست‌گذاری‌ها به‌ویژه در کشورهای پیشرفته توسط کانون تفکر صورت می‌گیرد. همچنین کانون‌های تفکر در ایران با وجود نیروی‌های انسانی کارا و مؤثر که اصلی‌ترین رکن یک کانون تفکر را تشکیل می‌دهد، مراحل ابتدایی خود را می‌گذرانند و لزوم تأمل و سرمایه‌گذاری بیشتر دولتمردان در این خصوص کاملاً محسوس است. لاجوردی، خائف‌الهی و متقی (۱۳۸۹) در پژوهشی با عنوان «موانع سازمان‌دهی اثربخش کانون‌های تفکر راهبردی» به این نتیجه رسیدند که برای ارتقای کیفیت خط‌مشی‌های عمومی و افزایش ظرفیت آن، کانون‌های تفکر راهبردی نقشی اساسی دارند.

-
1. Think Tanks
 2. Social Network
 3. Bell
 4. Christensen
 5. Kettunen

کاملی و همکاران (۱۳۸۹) در پژوهشی با عنوان «بررسی تأثیر ساختار شبکه و سرمایه اجتماعی بین سازمانی در عملکرد خط‌مشی‌گذاری سازمان‌ها (مطالعه در سازمان پلیس)» به این نتیجه رسیدند که تمایل به مطالعه و استفاده از مدل‌های شبکه‌های اجتماعی در خط‌مشی‌گذاری اوج گرفته و به امری ضروری و حیاتی مبدل شده است و الگوی شبکه‌ای و شبکه‌های اجتماعی بر تصمیم‌گیری، سیاست‌گذاری و خط‌مشی‌گذاری تأثیرگذار هستند. دانایی‌فرد و دیگران (۱۳۹۰) در پژوهشی با عنوان «ارتقای ظرفیت خط‌مشی‌گذاری کشور: گونه‌شناسی نقش کانون‌های تفکر»، معتقد هستند کانون‌های تفکر مراکز علمی و پژوهشی، تولید ایده و فکر محسوب می‌شوند که در ظرفیت خط‌مشی‌گذاری و تصمیم‌گیری‌های راهبردی، سیاست‌گذاری‌ها و در چرخه خط‌مشی عمومی نقش تعیین‌کننده‌ای دارند.

تانرت^۱ (۲۰۰۶)، مک‌گان و بوچر^۲ (۲۰۰۷) و هارت و ورومن^۳ (۲۰۰۸) در پژوهشی به چگونگی توسعه و برنامه‌های کانون‌های تفکر در کشورهای مختلف پرداخته و به این نتیجه رسیدند که کانون‌های تفکر بر تشخیص مسائل عمومی و خط‌مشی‌های عمومی تأثیرگذار هستند. مک‌گان^۴ (۲۰۱۳) بر این باور است که راهبردهای کلان حکومتی در فرایند توسعه بر اساس تعامل کانون‌های تفکر شکل می‌گیرند. لذا سازمان‌دهی کانون‌های تفکر در جهت تسهیل تعاملات و افزایش تبادلات دانش، نقش تعیین‌کننده‌ای در خط‌مشی‌های عمومی دارند. در مقایسه پژوهش حاضر با پژوهش‌های انجام‌شده، باید اذعان کرد که پژوهش حاضر بر خط‌مشی‌گذاری اصلاح نظام اداری تأکید دارد، درحالی‌که به نظر می‌رسد دیگر پژوهش‌ها از توجه به فرایند خط‌مشی‌گذاری اصلاح نظام اداری غافل مانده‌اند. با توجه به عدم تبیین کلی از فرایند خط‌مشی‌گذاری اصلاح نظام اداری در ایران، نبود یک نظریه درخصوص این موضوع و با توجه به خلأ تحقیقاتی، به نظر

-
1. Thunert
 2. McGann & Boucher
 3. Hart & Vormen
 4. McGann

می‌رسد این پژوهش ضرورت دارد و می‌تواند خلأ تحقیقاتی در نظام اداری کشور را اندکی جبران کند.

۲-۱. کانون‌های تفکر

کانون‌های تفکر یکی از مهم‌ترین بازیگران سیاست در جوامع دموکراتیک به شمار می‌روند و در تعریف مدرن، تکثر خط‌مشی‌ها و مشارکت گسترده بازیگران سیاست‌ساز را فراهم می‌آورند و طیف متنوعی از ایده‌ها و طرح‌های سیاستی جایگزین را ارائه می‌دهند (دفتر مطالعات بنیادین حکومتی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۳). گودمن^۱ (۲۰۰۵) کانون تفکر را سازمانی می‌داند که وظیفه پژوهش در زمینه مسائل مشخص، ترغیب و تسهیل تعامل دانشمندان و خردمندان برای کشف راه‌حل‌های جدید برای اهداف تعیین‌شده را بر عهده دارد (گودمن، ۲۰۰۵: ۱).

فروست^۲ (۲۰۰۸) معتقد است که نقش مهم و روزافزون کانون تفکر در جامعه، گاه نقش منع ایده‌سازی، ارتقای ظرفیت مشاوره و گاه حتی حمایت ناشایسته از مقاصدی پلید تعریف شده است (سهراب‌پور، ۱۳۸۸). در سال‌های اخیر نقش کانون‌های تفکر در ارتقای کیفیت خط‌مشی‌های عمومی اهمیت یافته است، زیرا کانون‌های تفکر در اتخاذ خط‌مشی‌های بهتر تأثیر دارند و شناخت این تأثیر از دیدگاه صاحب‌نظران و نخبگان می‌تواند در جهت اتخاذ تصمیمات پایه‌ای به‌منظور اصلاحات و بهبود مشارکت آنان در چرخه خط‌مشی‌گذاری‌های عمومی (تهیه دستور کار، تدوین، اجرا و ارزیابی) اثربخش باشد (الوانی، ۱۳۹۵).

کانون‌های تفکر به‌طور مشخص تمرکز خود را بر سیاست‌گذاری‌های بخش دولتی قرار داده‌اند و از این طریق درصدد بهبود و اصلاح این قبیل خط‌مشی‌ها و سیاست‌گذاری‌ها برآمده‌اند و حتی حسب مورد و لزوم موجب ایجاد خط‌مشی‌ها و سیاست‌گذاری‌های جایگزین شده‌اند (لاجوردی، ۱۳۹۰: ۱۱). لگرید و کریستنسن^۳

-
1. Goodman
 2. Frost
 3. Christensen

(۲۰۰۸) معتقدند کانون‌های تفکر دانشگاهی در اتخاذ تصمیمات در امر خط‌مشی‌گذاری‌های عمومی مؤثر و بانفوذ هستند.

کانون‌های تفکر در هر مرحله چرخه خط‌مشی‌های عمومی، نقش مؤثر و تعیین‌کننده‌ای دارند که در ایران به این نقش اساسی کمتر توجه شده است (لاجوردی، ۱۳۹۰: ۱۱). در کشورهای در حال توسعه به دلیل ضعف و کمبود کانون‌های تفکر مؤثر و اغلب وجود اطلاعات ناقص، نادرست یا پردازش نشده، دولتمردان و سیاست‌گذاران را دچار آفتی می‌سازد که به اشتباه در تصمیم‌گیری یاد شده است (همایش کانون‌های تفکر، ۱۳۸۵).

نقش کانون‌های تفکر از آن نظر اهمیت دارد که می‌تواند تأثیرپذیری سیاست‌گذاران و مدیران را از اندیشمندان و متخصصان فراهم آورد (استراکی، ۲۰۰۲). در دهه‌های اخیر کانون‌های تفکر اهمیت و تأثیر بیشتری یافته‌اند. تجربه ایجاد کانون‌های تفکر در ایران، تجربه نوینی است و هنوز چارچوب علمی درستی نیافته است. در واقع وجود کانون‌های تفکر برای گسترش تفکر راهبردی و ایجاد زمینه تجزیه و تحلیل، ایده‌پردازی و ارائه داده کارشناسی برای تسهیل تصمیم‌گیری‌های اجرایی در مراکز مختلف ضروری است (پورمعصوم، ۱۳۸۸: ۲۵۷).

۱-۳. شبکه‌های اجتماعی

شبکه اجتماعی، کانونی برای افراد همفکر دارای علائق و اهداف مشترک است. هسته اصلی شبکه‌های اجتماعی، گفتگو است و روابط بر همین اساس شکل می‌گیرد (افتاده، ۱۳۹۵: ۳۶). شبکه اجتماعی، واحدی از ساختار اجتماعی است که متشکل از گره‌های اجتماعی افراد و روابط میان آنها است (گوتلیب و بارگن، ۲۰۱۰). ساختار این شبکه‌ها از افراد، گروه‌ها و سازمان‌ها به‌مثابه گره‌های آن تشکیل شده است. این گره‌ها در ارتباط با یکدیگر می‌توانند انواع گوناگونی از وابستگی‌های متقابل را داشته باشند (عاملی، ۱۳۸۸: ۴۸). شبکه‌های اجتماعی، امروزه مهد افکار عمومی و ارتباطات میان

فردی است. سورا و میلاردو^۱ (۱۹۹۱) شبکه اجتماعی را مجموعه‌ای از افراد که توسط هدفی شناخته می‌شوند و شبکه را وابستگی‌های متقابل که مشارکت‌کنندگان را به خویشان و دوستان متصل می‌کند، تعریف کرده‌اند (افتاده، ۱۳۹۵: ۹).

شبکه‌های اجتماعی به‌عنوان ابزاری نیرومند برای گسترش فعالیت‌های سازمان‌های غیردولتی به حساب می‌آید. با این حال، هنوز سازمان‌های غیردولتی ایرانی از مزایای شبکه‌سازی اجتماعی استفاده چندانی نکرده‌اند، ولی روند کنونی فعالیت این سازمان‌ها نشان می‌دهد که گرایش قدرتمندی برای ایجاد این‌گونه شبکه‌های اجتماعی وجود دارد. با توجه به قدرت شبکه‌های اجتماعی در تبادل اطلاعات و ایجاد اجماع درخصوص رهیافت‌های جدید، نقش بسیار مهمی در ارتقای سطح اصلاحات و تضمین پایداری آنها در جوامع دارد تا آنجا که برخی محققان از شبکه‌های اجتماعی به‌عنوان عاملی برای تحول و تغییر اجتماعی نام برده‌اند (تلوری، ۱۳۹۴: ۵۶). بروگمن^۲ معتقد است جایگاه‌های شبکه‌ای مردم، آنها را قادر می‌سازند اطلاعات را رد و بدل نمایند و به قدرت و پایگاهی دست یابند که بر فرایند خط‌مشی‌گذاری تأثیر بگذارند (بروگمن، ۱۳۹۳: ۱۵). همچنین با توجه به اینکه شبکه‌های اجتماعی، گروه‌های ذی‌نفع را در عرصه‌های مختلف، پیرامون موضوعی واحد گرد می‌آورند، میزان نفوذ و تأثیرگذاری آنها بیشتر از یک سازمان غیردولتی منفرد خواهد بود (تلوری، ۱۳۹۴).

جدول ۱. گونه‌شناسی کانون‌های تفکر و شبکه‌های اجتماعی

کانون‌های تفکر دانشگاهی (سهراب‌پور و همکاران، ۱۳۸۸؛ استون، ۲۰۰۰؛ مک‌گان و بوچر، ۲۰۰۷؛ پوهان، ۲۰۰۸).	کانون‌های تفکر
کانون‌های تفکر وابسته به احزاب یا جامعه مدنی (سهراب‌پور و همکاران، ۱۳۸۸؛ استون و دنهام، ۲۰۰۵؛ مک‌گان و بوچر، ۲۰۰۷؛ پوهان، ۲۰۰۸).	
کانون‌های تفکر دولتی (استون، ۲۰۰۰؛ استون و دنهام، ۲۰۰۵). کانون‌های تفکر مشاوره‌ای (مک‌گان و بوچر، ۲۰۰۷؛ پوهان، ۲۰۰۸).	
گروه‌های خویشاوندی و اقوام (داگلاس وایت، ۲۰۰۵؛ قلی‌پور، ۱۳۹۳؛ ادوارد لومن، ۲۰۰۶)، گروه‌های ذی‌نفوذ (ساباتیه، ۱۹۸۸؛ اسمیت و لاریمر، ۱۳۹۲؛ گیوریان و ربیعی، ۱۳۹۴)، گروه‌های ذی‌نفع (قلی‌پور، ۱۳۹۳).	شبکه‌های اجتماعی

1. Surra & Milardo

2. Brugman

روزنامه‌نگاران و رسانه‌ها (ساباتیه، ۱۹۸۸: قلی‌پور، ۱۳۹۳)، نهادهای مدنی و احزاب سیاسی (بروگمن، ۱۳۹۳: قلی‌پور، ۱۳۹۳: تسلیمی، ۱۳۹۴)، اتحادیه‌ها و انجمن‌های صنفی و حرفه‌ای (بروگمن، ۱۳۹۳: قلی‌پور، ۱۳۹۳: تسلیمی، ۱۳۹۴)، گروه‌های اجتماعی در اینترنت (ولمن، ۲۰۰۱)، ائتلاف قانون‌گذاران (ساباتیه، ۱۹۸۸)، نهادهای مذهبی (تسلیمی، ۱۳۹۴).
--

۲. روش تحقیق

هدف پژوهش، ارائه الگوی دستور کار خط‌مشی‌گذاری در نظام اداری ایران و بررسی نقش کانون‌های تفکر و شبکه‌های اجتماعی در این الگو است. روش پژوهش از نوع ترکیبی و با استفاده از نظریه داده‌بنیاد انجام شده است. پژوهش داده‌بنیاد، روش پژوهشی اکتشافی است و به پژوهشگر اجازه می‌دهد در مواردی که امکان تدوین فرضیه وجود ندارد، به جای استفاده از نظریه‌های از پیش تعریف شده، خود به تدوین نظریه جدید بپردازد (الوانی و دیگران، ۱۳۹۰). برای جمع‌آوری داده‌ها از ابزار مصاحبه به‌منظور شناسایی و کسب نظر خبرگان نظام اداری و از ابزار پرسشنامه برای آزمایش الگو بهره برده است.

برای انتخاب نمونه آماری مصاحبه‌های عمیق، از افرادی با تحصیلات دانشگاهی (اعضای هیئت‌علمی) و از افرادی با سابقه حضور مؤثر در ارکان خط‌مشی‌گذاری (شورای عالی اداری و مجلس شورای اسلامی) و هم از افراد دارای تجربه مدیریتی در سازمان‌های دولتی استفاده شده است. معیار انتخاب خبرگان، آشنایی افراد با مباحث نظری موضوع، اعم از بحث خط‌مشی‌گذاری و اصلاح نظام اداری و آشنایی با مباحث عملی خط‌مشی‌گذاری و اجرای آن بوده است. به منظور نمونه‌گیری برای مصاحبه‌های عمیق، از روش گلوله برفی استفاده شده است، نمونه‌گیری به‌صورت نظری انجام شده و تا رسیدن مقوله‌ها به اشباع نظری ادامه یافت. در این پژوهش با ۶ نفر از اساتید دانشگاه، ۲ نفر از نمایندگان مجلس و ۸ نفر از مدیران ارشد دولت مصاحبه شد که از مصاحبه شانزدهم، داده‌ها تکرار شد و مفهوم جدیدی شناسایی نشد، لذا کفایت نمونه‌گیری محرز گردید.

تحلیل داده‌ها در روش مصاحبه، طی سه مرحله کدگذاری باز، محوری و انتخابی (کوربین و اشتراوس، ۲۰۰۸) انجام شد. پس از نخستین مصاحبه، کدگذاری

باز آن انجام گرفت؛ بدین ترتیب که هر مصاحبه، پس از یک یا دو بار مرور، سطر به سطر مطالعه شد و به روش حداکثری، به هر جزء که حاوی نکته‌ای مرتبط با سؤال پژوهش بود، برچسبی (کدی) به کلمه یا کلمات نسبت داده می‌شد که گویای آن نکته بود (کدگذاری باز). بعد از هر مصاحبه، کدهای به دست آمده از هر سؤال با برچسب شماره مصاحبه، زیر همان سؤال قرار می‌گرفت تا امکان مقایسه راحت‌تر آنها فراهم شود. سپس این کدها با کدهای دیگر و با متن مصاحبه‌ها از نظر شباهت‌ها و تفاوت‌ها مقایسه شدند تا کدهای مشابه در کنار هم قرار گیرند و مفاهیم را تشکیل دهند. با تولید مفاهیم و کشف ویژگی‌ها و ابعاد آنها، پژوهشگر به سوی کدگذاری محوری پیش رفت و کدهای مشابه در کنار هم و زیر یک مفهوم انتزاعی‌تر که همه را پوشش می‌داد، قرار گرفتند و طی آن مقوله‌ها و ابعاد مشخص شدند و الگوی خط‌مشی‌گذاری در نظام اداری ایران تدوین گردید.

پس از تدوین الگوی مفهومی تحقیق بر مبنای مفاهیم مستخرج از مصاحبه‌های عمیق و نیمه ساختاریافته، الگوی طراحی شده مورد آزمایش قرار گرفت. در همین رابطه جامعه آماری برای توزیع پرسشنامه، مدیران و کارشناسان سازمان اداری و استخدامی کشور (۲۱۳ نفر) و معاونان توسعه مدیریت و منابع (اداری، مالی و پشتیبانی) وزارتخانه‌ها (۱۸ نفر) مدنظر قرار گرفت. نمونه‌گیری به صورت تصادفی ساده انجام شده است و با توجه به محدودبودن جامعه آماری، حجم نمونه طبق فرمول ریاضی کوکران محاسبه شده و تعداد آن ۱۴۴ نفر است. روایی پرسشنامه به صورت صوری محقق گردید و پایایی آن توسط آزمون آلفای کرونباخ با مقدار ۰/۸۸۲ تأیید شد. از پرسشنامه‌های توزیعی، تعداد ۸۶ عدد تکمیل شده و با مدل‌سازی معادلات ساختاری توسط نرم‌افزارهای SPSS و AMOS تحلیل شده است. مدل معادلات ساختاری (SEM) روابط نظری بین شرایط ساختاری معین و مفروض را می‌آزماید و برآورد روابط علی میان متغیرهای مکنون (پنهان) و نیز روابط میان متغیرهای اندازه‌گیری شده (مشاهده‌شده) را امکان‌پذیر می‌سازد. مدل معادله ساختاری شامل دو مرحله است: ۱) مدل اندازه‌گیری که در آن متغیرهای پنهان پیشنهاد و از طریق تحلیل عاملی تأییدی (CFA) آزمون می‌شود و

۲) مدل ساختاری که در آن متغیرهای پنهان و مشاهده شده از یک راه منطقی باهم مرتبط می‌شوند. همچنین مفروض‌های مدل معادله ساختاری باید صادق بوده یا حداقل به گونه تقریب برقرار باشد تا نسبت به نتایج آن اطمینان حاصل شود. مفروض‌های مدل معادله ساختاری عبارتند از اینکه حجم گروه نمونه مناسب باشد و داده‌ها، کجی و کشیدگی شدید نداشته باشند، ایده‌آل آن است که توزیع متغیرها تقریباً نرمال باشد (هومن، ۱۳۹۳: ۱۱).

۳. یافته‌های پژوهش

مدل استفاده شده برای تحلیل داده‌ها در این پژوهش، مدل داده‌بنیاد کوربین و استراوس (۲۰۰۸) است. در این پژوهش، ضمن کدگذاری باز، داده‌ها به بخش‌های مجزا خرد شدند و برای به دست آوردن شباهت‌ها و تفاوت‌ها، با دقت بررسی شدند و مضمون‌های بسیاری حاصل شد که طی فرایند رفت و برگشتی تحلیل داده‌ها، مجموعه این داده‌های کیفی اولیه به مقوله‌های کمتری تقلیل یافت. به طوری که از دل داده‌های خام اولیه، مقوله‌های مقدماتی در ارتباط با پدیده مورد بررسی، از طریق پرسش درباره داده‌ها، مقایسه موارد، رویدادها و دیگر حالات پدیده‌ها، شباهت‌ها و تفاوت‌ها استخراج شدند. در مرحله بعد (کدگذاری محوری)، مقوله‌های دیگر به طور نظری به مقوله اصلی یا پدیده محوری ارتباط داده شد. بر اساس تحلیل داده‌های کیفی، مرحله کدگذاری محوری تکمیل شد که طبق آن، خط ارتباطی میان مقوله‌های پژوهش شامل، شرایط علی، مقوله محوری، شرایط زمینه‌ای، شرایط مداخله‌گر، راهبردها و پیامدها مشخص شد. در مرحله کدگذاری انتخابی، بر اساس مؤلفه‌های مرحله کدگذاری محوری، قضایای پژوهش یا گزاره‌های حکمی ارائه شده است. نمونه‌ای از کدگذاری باز در جدول ۲ آورده شده است و الگوی خط‌مشی‌گذاری در اصلاح نظام اداری ایران، در شکل ۱ ارائه شده است.

جدول ۲. کدگذاری باز

شناسه	متن مصاحبه (داده)	مفهوم
EA-FE-C12	پیدایش و توسعه روزافزون پدیده مذموم فساد اداری و ارتشاء در برخی از کارکنان دولت در سطوح مختلف سازمانی	وجود فساد اداری و عدم مقابله جدی با آن
EA-FE-R08	عدم مبارزه جدی با فساد اداری و ناکارآمد بودن سازوکارهای موجود برای جلوگیری از آن	
EA-FE-B09	حاکمیت رابطه به‌جای ضابطه در انجام امور به‌ویژه در امور مربوط به مراجعان به دستگاه‌های اجرایی	

در مدل پارادایمی، شرایط علی بر پدیده‌محوری، پدیده‌محوری و شرایط زمینه‌ای و مداخله‌گر بر راهبردها و راهبردها بر پیامدها اثر می‌گذارند. بنابراین، الگوی نظری خط‌مشی‌گذاری برای اصلاح نظام اداری در ج.ا.ایران با استفاده از نظریه داده‌بنیاد الگویی است که موارد: شرایط علی به‌عنوان چالش‌های ناشی از فضای نظام اداری؛ دستور کار خط‌مشی‌گذاری اصلاح نظام اداری به‌عنوان مقوله‌محوری و عامل اصلی موفقیت در اصلاح نظام اداری؛ شرایط زمینه‌ای، شرایط مداخله‌گر، راهبردهای اجرایی و پیامدهای اجرای دستور کار خط‌مشی‌گذاری اصلاح نظام اداری را مشخص می‌کند. مقوله‌های این پژوهش مطابق جدول زیر در شش دسته بیان شده است.

جدول ۳. کدگذاری محوری و انتخابی و تحلیل داده‌های کیفی

مفهوم	مقوله	بعد
بهره‌وری پایین منابع انسانی و مالی، عدم اهتمام مدیریت دولتی به موضوع بهره‌وری، عدم اثربخشی برنامه‌ها و خط‌مشی‌ها، بهره‌وری پایین فناوری اطلاعات و تکنولوژی	حوزه بهره‌وری	عوامل علی
ساختارهای سازمانی عمودی و ناکارآمد، عدم توسعه دولت الکترونیک و هوشمندسازی اداری، نیاز به سازماندهی مجدد، روش‌ها و فرایندهای طولانی و غیرشفاف، وجود فساد اداری و عدم مقابله جدی با آن، عدم ایجاد فضای رقابتی در ارائه خدمات عمومی، فرهنگ سازمانی ضعیف، فقدان عدالت اجتماعی، قدرت زیاد ساختارهای غیررسمی، تمرکز نسبتاً زیاد	حوزه ساختاری و سازمان‌دهی	
عدم رعایت اصول اخلاقی و حرفه‌ای، پاسخگویی اجتماعی ضعیف، عدم تفویض اختیار، تمایل به گسترش حیطه تحت سرپرستی، تصمیم‌گیری غیرعقلایی، فقدان تکریم ارباب‌رجوع و صیانت از حقوق مردم	حوزه مدیریتی	
مدیریت عملکرد، نظام پاداش و جبران خدمات، توانمندسازی، چالش‌های پروری، مدیریت منابع انسانی	حوزه سرمایه انسانی	

سیاست‌های سازمان‌های بین‌المللی، جهانی شدن، الزامات و انتظارات ناشی از آن	حوزه ارتباطات بین‌المللی	
عدم تنقیح قوانین و وجود مقررات زائد، اسناد و قوانین بالادستی	حوزه قوانین و مقررات	
تنوع قومی جامعه ایران و عدم رعایت حقوق اقوام، عدم رعایت حقوق شهروندی، کاهش سرمایه اجتماعی، فرهنگ تصمیم‌گیری فردی و سخن‌گویی به‌جای عمل، ترجیح‌دادن وضع موجود، ضعف نظارت عمومی، کیفیت زندگی پایین	جریان‌های اجتماعی و فرهنگی	
عدم توسعه سازمان‌های مردم‌نهاد، عدم توسعه سیاسی و نقش کم‌رنگ احزاب و نهادهای مدنی در اداره سیاسی کشور، فیلترینگ سلیقه‌ای فضای مجازی، مشارکت ضعیف زنان و جوانان در اداره سیاسی کشور، فقدان آزادی بیان و حقوق رسانه‌ها، حکمرانی بد، گزینش سیاسی و سلیقه‌ای افراد برای پست‌های سیاسی، امنیتی‌بودن فضای سیاسی	جریان‌های سیاسی	شرایط زمینه‌ای
تصدی‌گری دولت، وجود فساد اداری، ناکارآمدی نهادهای نظارتی، بهره‌وری پایین، تمرکز شدید، عدم توجه به مسئولیت اجتماعی، ناکارآمدی نظام پاسخگویی	جریان‌های سازمانی و اداری	
تحریم‌های بین‌المللی و جهانی شدن	جریان‌های بین‌المللی	
رکود اقتصادی، بیکاری و اشتغال کم، فقر، تورم، نداشتن فناوری‌های مناسب، دانشی نبودن اقتصاد	جریان‌های اقتصادی و فناوری	
گروه‌های ذی‌نفع، سازمان‌های مردم‌نهاد (NGO)، احزاب سیاسی (نهادهای مدنی)، مطبوعات و رسانه‌ها	شبکه‌های اجتماعی	
کانون‌های تفکر دولتی و حکومتی، کانون‌های تفکر دانشگاهی و کانون‌های تفکر جامعه مدنی	کانون‌های تفکر	عوامل مداخله‌گر
عدم تعهد مستمر، فقدان انگیزه	فقدان انگیزه و تعهد مستمر مدیران و کارگزاران	
عدم تخصیص اعتبار بهنگام، ضعف نظام بودجه‌ریزی	عدم تخصیص بهینه بودجه	
الزامات تحول نظام اداری، توسعه فرهنگ سازمانی	فرهنگ‌سازی برای ایجاد تحول و اصلاح در نظام اداری	
مهندسی نقش و ساختار دولت، تمرکززدایی، خدمات عمومی در فضای رقابتی، توسعه دولت الکترونیک و هوشمندسازی اداری، تقویت مدیریت و توان کارشناسی کشور، مدیریت سرمایه انسانی، صیانت از حقوق مردم و تکریم، سلامت اداری، افزایش بهره‌وری، نظارت و ارزیابی	انطباق قابلیت‌ها، ظرفیت‌ها و توانمندی‌های نظام اداری با نقش و وظایف یک دولت ایده‌آل و مطلوب	راهنماها
تمرکز بر داده‌های نظام اداری، افزایش کارایی دولت	نظام اداری کارا، بهره‌ور و ارزش‌افزا	
اصلاح ساختار تشکیلاتی دولت، برنامه‌ریزی جامع منابع انسانی، تعیین چشم‌انداز مشخص و برنامه‌ریزی جامع و هدفمند	نظام اداری نظام‌مند و جامع	
شفافیت در اطلاعات و تصمیم‌گیری، پاسخگویی دولت	نظام اداری پاسخگو و شفاف	پیامدها
تمرکز بر ستادهای نظام اداری، افزایش اثربخشی نظام اداری	نظام اداری اثربخش، نتیجه‌گرا و کیفیت‌مدار	
تکریم ارباب‌رجوع، شهروندمداری	نظام اداری شهروندمدار، خدمت‌گزار و مردم‌سالار	

قانون‌گرایی، عدم وجود فساد	نظام اداری سالم، عاری از فساد و تبعیض
انتقال و مدیریت دانش، شایسته‌سالاری	نظام اداری شایسته‌سالار و مبتنی بر دانش
افزایش مشارکت در مدیریت نظام اداری	نظام اداری مشارکت‌جو و مشارکت‌پذیر
اخلاق‌گرایی، اصل ضابطه و قانون‌گرایی	نظام اداری قانون‌مدار، ضابطه‌مند و اخلاق‌گرا
آینده‌نگری	نظام اداری آینده‌نگر و هدفمند
نظام اداری هدایت‌گر	نظام اداری مدیر و راهبر
توسعه دولت، نوآوری در تحول اداری	نظام اداری توسعه‌گرا و نواندیش

شکل ۱. الگوی نظری اولیه دستور کار خطمشی‌گذاری برای اصلاح نظام اداری در ایران



یافته‌های پژوهش نشان می‌دهد مقوله‌های حوزه ساختاری و سازمان‌دهی ۶۷ درصد، حوزه بهره‌وری ۹۳ درصد، حوزه سرمایه انسانی ۶۱ درصد، حوزه مدیریتی

۹۸ درصد، حوزه قوانین و مقررات ۸۵ درصد و حوزه ارتباطات بین‌المللی ۷۴ درصد از واریانس شرایط علی را تبیین می‌کنند. بنابراین، شرایط علی نقش و تأثیر مهمی بر دستور کار خط‌مشی‌های اصلاح نظام اداری دارند. همچنین مقوله‌های جریان‌های سیاسی ۸۷ درصد، جریان‌های اجتماعی - فرهنگی ۸۱ درصد، جریان‌های اقتصادی و فناوری ۸۷ درصد، جریان‌های بین‌المللی ۸۳ درصد و جریان‌های سازمانی و اداری ۸۱ درصد از واریانس عوامل زمینه‌ای را تبیین می‌کنند. بنابراین، عوامل زمینه‌ای، نقش و تأثیر مهمی بر دستور کار خط‌مشی‌های اصلاح نظام اداری دارند. همچنین نتایج نشان می‌دهد مقوله شبکه‌های اجتماعی از بعد عوامل مداخله‌گر حذف شده است و مقوله‌های کانون‌های تفکر ۸۲ درصد، عدم تخصیص بهینه بودجه ۸۱ درصد و فقدان انگیزه و تعهد مستمر مدیران و کارگزاران ۷۹ درصد از واریانس عوامل مداخله‌گر را تبیین می‌کنند. بنابراین، عوامل مداخله‌گر، نقش و تأثیر مهمی بر راهبردهای اصلاح نظام اداری دارند.

همچنین یافته‌های پژوهش نشان می‌دهد شاخص‌های تشخیص مسئله ۷۲ درصد، قبول مسئله ۹۱ درصد، اولویت‌بندی مسئله ۸۵ درصد و تأکید و حفظ مسئله ۸۷ درصد از واریانس دستور کار را تبیین می‌کنند. بنابراین، دستور کار خط‌مشی‌های اصلاح نظام اداری، نقش و تأثیر مهمی بر راهبردهای اصلاح نظام اداری دارند. همچنین مقوله‌های انطباق قابلیت‌ها، ظرفیت‌ها و توانمندی‌های نظام اداری با نقش و وظایف یک دولت ایده‌آل و مطلوب ۸۲ درصد و فرهنگ‌سازی برای ایجاد تحول و اصلاح در نظام اداری ۸۹ درصد از واریانس راهبردها را تبیین می‌کنند. بنابراین، راهبردها نقش و تأثیر مهمی بر پیامدهای اصلاح نظام اداری دارند. همچنین مقوله‌های نظام اداری نظام‌مند و جامع ۴۳ درصد، نظام اداری کارا، بهره‌ور و ارزش‌افزا ۴۷ درصد، نظام اداری اثربخش، نتیجه‌گرا و کیفیت‌مدار ۵۳ درصد، نظام اداری پاسخگو و شفاف ۷۴ درصد، نظام اداری شهروندمدار، خدمت‌گزار و مردم‌سالار ۶۶ درصد، نظام اداری سالم، عاری از فساد و تبعیض ۶۱ درصد، نظام اداری مشارکت‌جو و مشارکت‌پذیر ۷۹ درصد، نظام اداری شایسته‌سالار و مبتنی بر دانش ۴۱ درصد، نظام اداری آینده‌نگر و هدفمند ۵۳ درصد، نظام اداری قانون‌مدار،

ضابطه‌مند و اخلاق‌گرا ۶۲ درصد، نظام اداری توسعه‌گرا و نواندیش ۴۵ درصد و نظام اداری مدیر و راهبر ۵۹ درصد از واریانس پیامدها را تبیین می‌کنند. بنابراین، پیامدهای مذکور، نتیجه اجرای راهبردهای اصلاح نظام اداری هستند.

بر اساس نتایج معادلات ساختاری، سطح معنی‌داری مسیر شرایط علی به دستور کار کوچک‌تر از ۰/۰۵ است، لذا رابطه بین دو متغیر معنی‌دار است و ضریب مسیر ۰/۸۷ نشان می‌دهد که رابطه مثبتی بین این دو متغیر وجود دارد. به این معنی که اگر شرایط علی، یک واحد افزایش یابد به شرط ثابت نگه‌داشتن دیگر عوامل، دستور کار ۰/۸۷ واحد افزایش خواهد یافت. همچنین سطح معنی‌داری مسیر عوامل زمینه‌ای به دستور کار کوچک‌تر از ۰/۰۵ است، لذا رابطه بین دو متغیر معنی‌دار است و ضریب مسیر ۰/۵۹ نشان می‌دهد که رابطه مثبتی بین این دو متغیر وجود دارد. به این معنی که اگر عوامل زمینه‌ای، یک واحد افزایش یابد به شرط ثابت نگه‌داشتن دیگر عوامل، دستور کار ۰/۵۹ واحد افزایش خواهد یافت. همچنین سطح معنی‌دار مسیر عوامل زمینه‌ای به راهبردها کوچک‌تر از ۰/۰۵ است، لذا رابطه بین دو متغیر معنی‌دار است و ضریب مسیر ۰/۶۱ نشان می‌دهد که رابطه مثبتی بین این دو متغیر وجود دارد. به این معنی که اگر عوامل زمینه‌ای، یک واحد افزایش یابد به شرط ثابت نگه‌داشتن دیگر عوامل، راهبردها ۰/۶۱ واحد افزایش خواهد یافت.

همچنین سطح معنی‌داری مسیر دستور کار به راهبردها کوچک‌تر از ۰/۰۵ است، لذا رابطه بین دو متغیر معنی‌دار است و ضریب مسیر ۰/۶۸ نشان می‌دهد که رابطه مثبتی بین این دو متغیر وجود دارد. به این معنی که اگر دستور کار، یک واحد افزایش یابد به شرط ثابت نگه‌داشتن دیگر عوامل، راهبردها ۰/۶۸ واحد افزایش خواهد یافت. همچنین سطح معنی‌داری مسیر شرایط مداخله‌گر به راهبردها کوچک‌تر از ۰/۰۵ است، لذا رابطه بین دو متغیر معنی‌دار است و ضریب مسیر ۰/۷۹ نشان می‌دهد که رابطه مثبتی بین این دو متغیر وجود دارد. به این معنی که اگر شرایط مداخله‌گر، یک واحد افزایش یابد به شرط ثابت نگه‌داشتن دیگر عوامل، راهبردها ۰/۷۹ واحد افزایش خواهد یافت. همچنین سطح معنی‌داری مسیر راهبردها به پیامدها کوچک‌تر از ۰/۰۵ است، لذا رابطه بین دو متغیر معنی‌دار است

و ضریب مسیر ۰/۶۹ نشان می‌دهد که رابطه مثبتی بین این دو متغیر وجود دارد. به این معنی که اگر راهبردها، یک واحد افزایش یابد به شرط ثابت نگه‌داشتن دیگر عوامل، پیامدها ۰/۶۹ واحد افزایش خواهد یافت.

۴. آزمون اجرایی و تعیین روایی مدل

برای تعیین روایی مدل، آزمون اجرایی و بازبینی آن، از گروه کانونی متشکل از متخصصان نظام اداری و با مدل‌سازی معادلات ساختاری که شامل تحلیل عاملی تأییدی (CFA) و مدل ساختاری است، انجام شده است. کفایت نمونه‌گیری و مناسب بودن حجم گروه نمونه به وسیله آزمون‌های آماری KMO و بارتلت تأیید شد، همچنین نتایج آزمون کلموگروف-اسمیرنوف (KS) نشان می‌دهد توزیع داده‌ها نرمال است.

جدول ۴. نتایج آزمون KMO و بارتلت

۰/۶۰۸	شاخص KMO
۰/۰۰۰	سطح معنی‌داری آزمون بارتلت (sig)

۵. مدل‌های اندازه‌گیری - تحلیل عاملی تأییدی (CFA)

در تحلیل عاملی تأییدی، پژوهشگر به دنبال تهیه مدلی است که فرض می‌شود داده‌های تجربی را بر پایه چند پارامتر نسبتاً اندک، توصیف و تبیین یا توجیه می‌کند. این مدل مبتنی بر اطلاعات پیش‌تجربی درباره ساختار داده‌ها است که می‌تواند به شکل یک نظریه یا فرضیه باشد (قاسمی، ۱۳۹۲: ۱۸۱). با توجه به این که الگوی پژوهش، توسط نظریه‌پردازی داده‌بنیاد طراحی شده است، برای مدل معادلات ساختاری، برازش مدل و محاسبه بار عاملی در شاخص‌های ساخته شده از تحلیل عاملی تأییدی استفاده شده است.

نتایج تحلیل عاملی تأییدی نشان می‌دهد شاخص‌های مورد نظر، سنجه‌های خوبی برای شرایط علی، عوامل زمینه‌ای، دستور کار، راهبردها و پیامدها هستند. نتایج حاصل از ارزیابی نیکویی برازش مدل اندازه‌گیری آنها مطابق جدول ۶ نشان می‌دهد برازش مدل خوب و قابل قبول است. دیگر نتایج نشان می‌دهد بار عاملی گویه‌های گروه‌های ذی‌نفوذ، مطبوعات و رسانه‌ها، سازمان‌های مردم‌نهاد و احزاب

سیاسی از مقوله شبکه‌های اجتماعی، کمتر از ۰/۴ است و از مدل حذف شده‌اند، لذا بر دستور کار اصلاح نظام اداری تأثیرگذار نیستند.

جدول ۵. شاخص‌های برازش مدل‌های اندازه‌گیری و مدل ساختاری پژوهش

شاخص‌های برازش مقتصد		شاخص‌های برازش تطبیقی			شاخص‌های برازش مطلق		نوع شاخص
CMIN/DF	RMSEA	IFI	CFI	TLI	GFI	RMR	
بین ۱ تا ۵	کمتر از ۰/۰۸	بیشتر از ۰/۹	بیشتر از ۰/۹	بیشتر از ۰/۹	بیشتر از ۰/۹	کمتر از ۰/۰۸	مقدار استاندارد
۳/۸۳۷	۰/۰۴۳	۰/۹۱۱	۰/۹۰۳	۰/۹۵۹	۰/۹۴۲	۰/۰۷۹	مدل شرایط علی
۱/۶۳۶	۰/۰۷۶	۰/۹۵۳	۰/۹۴۹	۰/۹۲۹	۰/۹۴۱	۰/۰۷۳	مدل عوامل زمینه‌ای
۲/۱۳۳	۰/۰۴۷	۰/۹۱۹	۰/۸۹۹	۰/۹۰۱	۰/۹۰۱	۰/۰۶۱	مدل عوامل مداخله‌گر
۳/۵۳۷	۰/۰۲۱	۰/۹۵۲	۰/۹۳۲	۰/۹۳۷	۰/۹۶۶	۰/۰۲۲	مدل دستور کار
۴/۰۷۵	۰/۰۷۴	۰/۹۰۰	۰/۹۰۸	۰/۹۰۶	۰/۹۱۱	۰/۰۵۷	مدل راهبردها
۳/۹۳۲	۰/۰۷۳	۰/۹۱۸	۰/۹۱۷	۰/۹۳۴	۰/۹۵۹	۰/۰۵۶	مدل پیامدها
۲/۰۵۰	۰/۰۱۱	۰/۹۸۷	۰/۹۷۷	۰/۹۵۶	۰/۹۶۱	۰/۰۱۳	مدل ساختاری پژوهش

۶. برازش کل مدل و مدل معادلات ساختاری (SEM)

نتایج حاصل از ارزیابی نیکویی برازش کل مدل، مطابق جدول ۴ نشان می‌دهد برازش مدل خوب و قابل قبول است. پس از اطمینان از مناسب بودن برازش مدل، مدل معادلات ساختاری با پیروی از مدل تحقیق بر اساس آخرین تغییرات در تحلیل عاملی تأییدی رسم شده است. با توجه به اینکه برازش مدل خوب بوده است، نیازی به حذف نشانگرها در مدل و همچنین رسم کوواریانس بین خطاها وجود نداشت. با توجه به هدف اجرای معادلات ساختاری که تخمین روابط بین متغیرها است، در جدول مقادیر رگرسیونی، نتایج تخمین تمام مسیرهای بین متغیرهای مدل گزارش شده است. همچنین الگوی آزمایش شده و نهایی دستور کار خط‌مشی‌گذاری در اصلاح نظام اداری ایران در شکل ۲ آمده است.

جدول ۶. مقادیر رگرسیونی تخمین مسیرهای مدل

تخمین	مسیرها
۰/۸۷	شرایط علی ---> دستور کار
۰/۵۹	عوامل زمینه‌ای ---> دستور کار
۰/۶۱	عوامل زمینه‌ای ---> راهبردها
۰/۶۸	دستور کار ---> راهبردها
۰/۷۹	شرایط مداخله‌گر ---> راهبردها
۰/۶۹	راهبردها ---> پیامدها

شکل ۲. الگوی نهایی دستور کار خط‌مشی‌گذاری اصلاح نظام اداری در ایران (مدل معادلات ساختاری)



۷. گزاره‌های حکمی (قضایای) پژوهش

بر پایه مؤلفه‌های مرحله کدگذاری محوری و آزمایش مدل، قضایای زیر به دست آمده‌اند:

قضیه ۱. چالش‌های ناشی از فضای نظام اداری در حوزه‌های ساختاری و سازمان‌دهی، بهره‌وری، سرمایه انسانی، مدیریتی، قوانین و مقررات و ارتباطات

بین‌المللی، شرایط علی برای دستور کار خطمشی‌گذاری اصلاح نظام اداری در ایران محسوب می‌شوند.

قضیه ۲. انطباق قابلیت‌ها، ظرفیت‌ها و توانمندی‌های نظام اداری با نقش و وظایف یک دولت ایده‌آل، مطلوب و فرهنگ‌سازی برای ایجاد تحول و اصلاح در نظام اداری، راهبردهایی اصلی برای دستور کار خطمشی‌گذاری اصلاح نظام اداری در ایران هستند.

قضیه ۳. فضای عمومی نظام اداری ایران شامل جریان‌های سیاسی، اجتماعی- فرهنگی، اقتصادی- فناوری، بین‌المللی و سازمانی- اداری، زمینه و بستری خاص را برای دستور کار خطمشی‌گذاری اصلاح نظام اداری فراهم می‌آورند.

قضیه ۴. کانون‌های تفکر، عدم تخصیص بهینه بودجه، فقدان انگیزه و تعهد مستمر مدیران و کارگزاران به‌عنوان شرایط مداخله‌گر بر دستور کار خطمشی‌گذاری اصلاح نظام اداری در ایران تأثیرگذار هستند.

قضیه ۵. شرایط زمینه‌ای، شرایط مداخله‌گر و راهبردها، پیامدهای دستور کار خطمشی‌گذاری اصلاح نظام اداری در ایران (شامل: نظام اداری نظام‌مند و جامع، نظام اداری کارا، بهره‌ور و ارزش‌افزا، نظام اداری اثربخش، نتیجه‌گرا و کیفیت‌مدار، نظام اداری پاسخگو و شفاف، نظام اداری شهروندمدار، خدمت‌گزار و مردم‌سالار، نظام اداری سالم، عاری از فساد و تبعیض، نظام اداری مشارکت‌جو و مشارکت‌پذیر، نظام اداری شایسته‌سالار و مبتنی بر دانش، نظام اداری آینده‌نگر و هدفمند، نظام اداری قانون‌مدار، ضابطه‌مند و اخلاق‌گرا، نظام اداری توسعه‌گرا و نواندیش و نظام اداری مدیر و راهبر) را در پی خواهند داشت.

۸. روایت نظریه خطمشی‌گذاری اصلاح نظام اداری

خردمایه دستور کار خطمشی‌های نظام اداری در ج.ا.ایران، برخورد با مشکلات و مسائل نظام اداری و حرکت در جهت حل این مشکلات است که خطمشی تدوین شده قطعاً خروجی یک نظام خطمشی‌گذاری عمومی در کشور است؛ اما به دنبال چالش‌های موجود در حوزه‌های ساختاری و سازمان‌دهی، بهره‌وری، سرمایه انسانی، مدیریتی، قوانین و مقررات و ارتباطات بین‌المللی، سیاست‌گذاران و

مدیران دولتی بر اساس وظیفه ذاتی مدیریت در بخش دولتی به دنبال راه‌حلی برای مسائل موجود بودند. در پی فرایند راه‌حلی‌یابی برای مسائل کلان نظام اداری کشور، به دلیل عدم وجود دیدگاه راهبردی، عدم توان نظریه‌پردازی مدیران دولتی همراه با نزدیک‌بینی مفرط آنها و روحیه محافظه‌کاری در حوزه دولتی، تمرکز بر دستور کار خط‌مشی‌گذاری اصلاح نظام اداری با رویکرد تشخیصی، قبول، اولویت‌بندی و حفظ مسئله تأکید شد.

در این راستا، سیاست‌گذاران و مدیران دولتی با توجه به محیط کلان کشور و شرایط زمینه‌ای شامل جریان‌های سیاسی، اجتماعی و فرهنگی، اقتصادی و فناوری، بین‌المللی، سازمانی و اداری و همچنین شرایط مداخله‌گر شامل کانون‌های تفکر، عدم تخصیص بهینه بودجه و فقدان انگیزه و تعهد مستمر مدیران و کارگزاران، مناسب‌ترین راهبردهای اجرایی برای مقابله با چالش‌های موجود نظام اداری را انطباق قابلیت‌ها، ظرفیت‌ها و توانمندی‌های نظام اداری با نقش و وظایف یک دولت ایده‌آل، مطلوب و همچنین فرهنگ‌سازی برای ایجاد تحول و اصلاح در نظام اداری تشخیص دادند. پیامدهای توسل به این راهبردها منجر به تحول در نظام اداری کشور می‌گردد که تحت عنوان فرایند اصلاح نظام اداری تبیین می‌شود. آنچه بر اثر این فرایند رخ می‌دهد منجر به نظام اداری نظام‌مند و جامع، کارا، بهره‌ور و ارزش‌افزا، اثربخش، نتیجه‌گرا و کیفیت‌مدار، پاسخگو و شفاف، شهروندمدار، خدمت‌گزار و مردم‌سالار، سالم، عاری از فساد و تبعیض، مشارکت‌جو و مشارکت‌پذیر، شایسته‌سالار و مبتنی بر دانش، آینده‌نگر و هدفمند، قانون‌مدار، ضابطه‌مند و اخلاق‌گرا، توسعه‌گرا و نواندیش و نظام اداری مدیر و راهبر می‌شود.

نتیجه‌گیری

ناکارآمدی سیاست‌های اداری دولت ناشی از تدوین نامطلوب و اجرای ناکارآمد و غیراثربخش برنامه‌های اصلاح نظام اداری است. اصلاح اداری، فرایندی چندجانبه و چندوجهی است که معلول عوامل سیاسی، اجتماعی، فرهنگی و اقتصادی در کشور است و نباید در یک حیطه و حوزه خاص محدود شود. بهره‌گیری از یک الگوی جامع دستور کار خط‌مشی‌گذاری برای اصلاح نظام اداری این امکان را

فراهم می‌سازد تا با آگاهی از همه موانع تحول اداری به تعیین اولویت‌ها و اجرای کامل راهبردها پرداخته شود. در الگوی ارائه‌شده، تلاش شده است به اکثر شاخص‌ها و عوامل مؤثر بر فرایند دستور کار خط‌مشی‌گذاری برای اصلاح نظام اداری توجه شود. این الگو با مدل‌های سایمون و هاف‌برت (۱۹۷۴)، آنتونی کینگ (۱۹۷۶)، کینگدان (۱۹۸۴) و پیترز جی می (۱۹۹۱) همخوانی دارد.

نتایج پژوهش نشان می‌دهد انواع کانون‌های تفکر شامل کانون‌های تفکر دانشگاهی و کانون‌های تفکر دولتی و حکومتی، نقش و تأثیر مهمی بر راهبردهای اصلاح نظام اداری دارند. اما انواع شبکه‌های اجتماعی بر دستور کار خط‌مشی‌گذاری برای اصلاح نظام اداری و راهبردهای آن تأثیرگذار نیستند. لذا با عنایت به تأکید مقام معظم رهبری بر اصلاح نظام اداری پیشنهاد می‌شود برنامه عملیاتی سالانه برای اصلاح نظام اداری با مشارکت کانون‌های تفکر مبتنی بر الگوی ارائه شده تدوین و اجرایی شود.

همچنین با توجه به تأثیر قابل توجه کانون‌های تفکر دانشگاهی و کانون‌های تفکر دولتی و حکومتی بر خط‌مشی‌گذاری در اصلاح نظام اداری ایران، پیشنهاد می‌شود نهادهای سیاست‌گذاری در حوزه نظام اداری از ظرفیت بالای این کانون‌ها استفاده بهینه کنند و با حمایت از آنها و مشارکت دادن این کانون‌ها در فرایند خط‌مشی‌گذاری اصلاح نظام اداری از خرد جمعی بهره‌مند شوند.

برای اثربخشی تأثیر کانون‌های تفکر دانشگاهی و دولتی بر اصلاح نظام اداری، پیشنهاد می‌شود دولت و دانشگاه‌ها، راهکارها و سازوکار مشارکت بیشتر در تأمین منابع و جذب حمایت‌های اجتماعی را برای کانون‌های تفکر ایجاد و تسهیل نماید. همچنین پیشنهاد می‌شود با توجه به هدف مشخص اصلاح نظام اداری شامل انقلاب اداری، تغییر تدریجی، بهبود مستمر و اصلاح موردی، از کانون‌های تفکر دانشگاهی و دولتی که در حوزه مشخص (انقلاب اداری، تغییر تدریجی، بهبود مستمر و اصلاح موردی) تخصص و تجربه لازم را دارند، استفاده شود. برای پژوهش‌های آتی پیشنهاد می‌شود از الگوی ارائه‌شده برای نظریه‌پردازی در حوزه خط‌مشی‌های نظام اداری و آینده‌نگاری استفاده شود.

منابع

- افتاده، جواد (۱۳۹۵). *تحلیل شبکه‌های اجتماعی*، چاپ دوم، تهران: نقشینه.
- بروگمن، یرون (۱۳۹۳). *درآمدی بر شبکه‌های اجتماعی*، ترجمه خلیل میرزایی، چاپ دوم، تهران: جامعه‌شناسان.
- پورمعصوم، علی‌اصغر (۱۳۸۸). «کانون‌های تفکر و نقش آن در تصمیم‌گیری مدیران»، *راهبرد یاس*، شماره ۱۷: ۲۵۹-۲۴۷.
- تسلیمی، محمدمسعود (۱۳۹۴). *تحلیل فرآیندی خط‌مشی‌گذاری و تصمیم‌گیری*، چاپ ششم، تهران: سمت.
- تلوری، مهدی (۱۳۹۴). *شبکه‌سازی مجازی با نگاهی به دنیای مجازی*، مشهد: قدس رضوی.
- خیرگو، مهدی، حسن دانایی‌فرد و عادل آذر (۱۳۹۲). «چگونگی انتقال خط‌مشی‌های تحول در نظام اداری به ایران: پژوهشی اکتشافی مبتنی بر روش‌شناسی ترکیبی»، *مدیریت نظامی*، شماره ۴۹، ۷۸-۴۳.
- دانایی‌فرد، حسن، اسدالله کردنائیج و سمانه لاجوردی (۱۳۹۰). «ارتقای ظرفیت خط‌مشی‌گذاری کشور: گونه‌شناسی نقش کانون‌های تفکر»، *مدیریت دولتی*، سال سوم، شماره ۶: ۷۸-۵۵.
- دانایی‌فرد، حسن، سیدیعقوب حسینی و علی‌اصغر فانی (۱۳۹۲). *ظرفیت خط‌مشی‌گذاری عمومی: کلید توسعه یافتگی ملی*، تهران: صفار.
- دانایی‌فرد، حسن، مهدی خیرگو، عادل آذر و علی‌اصغر فانی (۱۳۹۱). «فهم انتقال خط‌مشی اصلاحات اداری در ایران: پژوهشی بر مبنای راهبرد داده‌بنیاد»، *مدیریت فرهنگ سازمانی*، سال دهم، شماره ۲۶: ۲۸-۵.
- دانش‌فرد، کرم‌اله (۱۳۹۵). *فرآیند خط‌مشی‌گذاری عمومی*، تهران: صفار.
- دفتر مطالعات بنیادین حکومتی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (۱۳۹۳). *کانون‌های تفکر ژاپن: (نیرا یک تجربه شرقی)*، کد موضوعی: ۳۳۰.
- ساباتیه، پل (۱۳۹۳). *نظریه‌های فرآیند خط‌مشی عمومی*، ترجمه حسن دانایی‌فرد، تهران: صفار.
- سهراب‌پور، سعید و دیگران (۱۳۸۸). «بررسی نقش و جایگاه کانون‌های تفکر در حوزه سیاست‌گذاری در چند کشور جهان و ایران»، *صنایع و مدیریت شریف*، سال ۱-۲۸، شماره ۱، ۷۳-۶۳.
- عاملی، سعیدرضا (۱۳۸۸). *شبکه‌های علمی مجازی*، تهران: پژوهشکده مطالعات فرهنگی و

اجتماعی.

عسکری آزاد، محمود (۱۳۹۲)، *نقشه راه اصلاح نظام اداری*، تهران: معاونت توسعه مدیریت و سرمایه انسانی رئیس‌جمهور.

فقیهی، ابوالحسن و حسن دانایی‌فرد (۱۳۸۵)، *بوروکراسی و توسعه در ایران*، تهران: رسا.
قاسمی، وحید (۱۳۹۲)، «مدل‌سازی معادله ساختاری در پژوهش‌های اجتماعی با کاربرد آموس»، چاپ دوم، تهران: جامعه‌شناسان.

قلی‌پور، رحمت‌الله (۱۳۹۳)، *تصمیم‌گیری سازمانی و خطمشی‌گذاری عمومی*، تهران: سمت.
کاملی، محمدجواد، سیدمهدی الوانی، مهدی جاوید و سروش بهربر (۱۳۸۹)، «بررسی تأثیر ساختار شبکه و سرمایه اجتماعی بین سازمانی در عملکرد خطمشی‌گذاری سازمان‌ها (مطالعه در سازمان پلیس)»، *نظم و امنیت انتظامی*، سال دوم، شماره ۸: ۱۵۹-۱۸۰.

لاجوردی، اشرف، احمدعلی خائف‌الهی و پیمان منقی (۱۳۸۹)، «موانع سازمان‌دهی اثربخش کانون‌های تفکر راهبردی»، *مطالعات مدیریت راهبردی*، سال یکم، شماره ۱: ۱۸۷-۱۶۱.
لاجوردی، سمانه (۱۳۹۰)، *مدیریت کانون‌های تفکر در عرصه خطمشی‌های عمومی*، تهران: دفتر پژوهش‌های فرهنگی.

محمدی، حامد، مهدی الوانی، غلامرضا معمارزاده و ناصر حمیدی (۱۳۹۵)، «طراحی و تبیین الگوی اثربخش نظام اداری در ایران»، *مدیریت دولتی*، سال هشتم، شماره ۴، ۶۱۶-۵۹۱.
منوریان، عباس (۱۳۹۴)، *مدل اجرای خطمشی‌های اصلاح اداری با رویکرد یادگیری، مدیریت دولتی*، سال هفتم، شماره ۴: ۸۶۴-۸۳۹.

منوریان، عباس، داریوش محمدی و اصغر محمدی‌فاتح (۱۳۹۵)، «خطمشی‌گذاری خوب در قوه مجریه، مدل‌سازی نقش ظرفیت‌های سازمانی و زمینه ملی»، *مدیریت دولتی*، سال هشتم، شماره ۲: ۲۵۴-۲۳۳.

نجف‌بیگی، رضا (۱۳۸۸)، *مدیریت تغییر: نگاهی به نظام اداری ایران*، تهران: دانشگاه آزاد اسلامی واحد علوم و تحقیقات.

الوانی، مهدی (۱۳۹۵)، *تصمیم‌گیری و تعیین خطمشی دولتی*، تهران: سمت.
الوانی، مهدی و سیمین سلطانی‌عربشاهی (۱۳۸۰)، *مدیریت تطبیقی*، تهران: دانشگاه پیام نور.
الوانی، مهدی، عادل آذر و حسن دانایی‌فرد (۱۳۹۰)، *روش‌شناسی پژوهش کیفی در مدیریت: رویکردی جامع*، تهران: اشراقی.

هاولت، مایکل و ام رامش (۱۳۹۴)، *مطالعه خطمشی عمومی: چرخه‌های خطمشی و زیر نظام‌های خطمشی*، ترجمه عباس منوریان و ابراهیم گلشن، تهران: کتاب مهربان نشر.
همایش کانون‌های تفکر (۱۳۸۵)، *کانون‌های تفکر و دولت نهم*، دانشگاه صنعتی شریف، سالن جابربن حیان.

هومن، حیدرعلی (۱۳۹۳)، *مدل‌یابی معادلات ساختاری با کاربرد نرم‌افزار لیزرل*، چاپ ششم، تهران: سمت.

- Corbin, J. & Strauss, A. (2008), *Basics of qualitative research: Techniques and procedures for developing grounded theory*, CA, US: Sage Publications.
- Frost, J. (2008), Foreword on *Balancing Exploration and Exploitation by Creating Organizational Think Tanks*, Gabler Verlag.
- Goodman, J. C. (2005), "What is a think tank", *National Center for Policy Analysis*, Vol.2.
- Gottlieb, B. H. & Bergen, A. E. (2010), "Social support concepts and measures", *Journal of psychosomatic research*, Vol.69, No.5:511-520.
- Hart, P. T. & Vromen, A. (2008), "A new era for think tanks in public policy? International trends, Australian realities", *Australian Journal of Public Administration*, Vol.67, No.2: 135-148.
- King, A. (1973), "Ideas, institutions and the policies of governments: A comparative analysis: Parts III", *British Journal of Political Science*, Vol.3, No.4: 409-423
- Kingdon, J. W. & Thurber, J. A. (1984), *Agendas, alternatives, and public policies (Vol.45: 165-169)*, Boston: Little, Brown.
- McGann, J. & Boucher, S. (2004), *Think Tanks in Europe and US: Converging or Diverging*, Paris: Notre Europe.
- McGann, J. G. (2013), *Global go to think tank index report (Think Tanks and Civil Societies Program)*, University of Pennsylvania.
- Puhan, T. X. (2008), *Balancing exploration and exploitation by creating organizational think tanks*, Springer Science & Business Media.
- Puhan, T. X. (2008), *Balancing exploration and exploitation by creating organizational think tanks*, Springer Science & Business Media.
- Stone, D. (2000), "Think tank transnationalisation and non-profit analysis, advice and advocacy", *Global Society*, Vol.14, No.2: 153-172.
- Struky, Raymond. J (2002), *Managing Think Tanks, Practical Guidance for Maturing Organizations*, Chapter 7, The Urban Institute: 183-191.
- Thunert, M. W. (2006), "The development and significance of think tanks in Germany", *German Policy Studies*, Vol.3, No.2: 185.
- Wellman, B. (1997), "An electronic group is virtually a social network", *Culture of the Internet*, Vol.4: 179-205.